



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Per post en per e-mail

Datum 12 mei 2023
Onderwerp beslissing op uw bezwaar

Geachte ,

Bij brief van 3 november 2022 heeft u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 23 september 2022 met kenmerk 4196526 (hierna: het bestreden besluit).

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel 'beoordeling van het bezwaar' in dit besluit.

Verloop van de procedure

Bij brief van 3 mei 2021 heeft u verzocht om informatie over het Memorandum of Understanding (hierna: MoU) met KLM terzake de naleving van de Vreemdelingenwet en daarop gebaseerde regelgeving en de pogingen om met sommige andere luchtvaartmaatschappijen een vergelijkbaar MoU te sluiten. Het gaat hier om het MoU dat voorziet in het verminderen van de aankomst op Nederlandse luchthavens van niet of onjuist gedocumenteerde personen.

Het verzoek ziet in ieder geval, doch niet uitsluitend, op:

- het MoU zelf;
- de conferenties van 7 mei 2009 en 14 juni 2013;
- alle documenten die betrekking hebben op communicatie c.q. contact tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid of andere overheidsorganen met andere luchtvaartmaatschappijen om tot een vergelijkbaar MoU te komen.

U heeft gevraagd om alle informatie die berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, met inbegrip van het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het OM heeft op 1 december 2021 reeds een besluit genomen op uw verzoek.

Bij brief van 12 mei 2021 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd.

Bij brief van 3 juni 2021 is de beslistermijn van uw verzoek met vier weken verdaagd.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Jurist
T 070 370 79 11

Ons kenmerk
4655714

Uw kenmerk
D20011

Bijlagen
3

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Op 16 december 2021 bent u in beroep gegaan tegen het niet-tijdig beslissen op uw verzoek. Dit beroep is door de rechtbank Midden-Nederland bij uitspraak van 22 april 2022 gegrond verklaard.

Bij besluit van 23 september 2022 met kenmerk 4196526 heb ik uw verzoek ingewilligd.

Bij brief van 3 november 2022 heeft u pro forma bezwaar ingediend tegen dit besluit.

Bij brief van 6 december 2022 is de ontvangst van uw bezwaar bevestigd en bent u in de gelegenheid gesteld om de gronden van uw bezwaar aan te vullen.

Bij brief van 13 januari 2023 heeft u uw aanvullende gronden van bezwaar kenbaar gemaakt.

Bij brief van 23 januari 2023 is de ontvangst van uw aanvullende gronden van bezwaar bevestigd.

In onderling overleg is de datum van de hoorzitting vastgesteld. Op 14 februari 2023 vond de hoorzitting plaats bij mijn ministerie. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Zienswijzen

Bij brief van 9 maart 2023 en e-mail van 6 april 2023 heb ik u geïnformeerd dat de betrokken belanghebbenden zijn gevraagd hun mening te geven over de voorgenomen openbaarmaking van de door u gevraagde informatie. De zienswijzen van de betrokken belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van uw bezwaar

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – het volgende aangevoerd:

- a. U voert aan dat ten onrechte niet *alle* bijlagen en addenda (inclusief daarbij behorende bijlagen) van het MoU bij het bestreden besluit zijn geopenbaard, althans dat het uitblijven van de openbaarmaking van deze bijlagen en addenda ontoereikend is gemotiveerd en onbegrijpelijk, zodat het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel;
- b. U voert aan dat ten onrechte is geoordeeld dat documenten en passages in documenten buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen, althans dit oordeel ontoereikend gemotiveerd en onbegrijpelijk is;
- c. U voert aan dat ten onrechte is geoordeeld dat namen van luchtvaartmaatschappijen onder de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, vijfde lid Woo vallen, althans dit oordeel ontoereikend gemotiveerd en onbegrijpelijk is.
- d. U voert aan dat een aantal documenten vijf jaar of ouder zijn en dat op grond van artikel 5.3 van de Woo derhalve dient te worden gemotiveerd

waarom de in artikel 5.1, tweede en vijfde lid en de in artikel 5.2 van de Woo bedoelde belangen, ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Overwegingen ten aanzien van de gronden van bezwaar

Met betrekking tot deze argumenten overweeg ik het volgende.

Ontbrekende bijlagen en addenda (ad a)

U voert aan dat ten onrechte niet alle bijlagen, addenda en daarbij behorende bijlagen zijn geopenbaard. U geeft aan dat deze bezwaargrond uiteenvalt in drie subonderdelen, te weten:

- i. ten onrechte zijn de bij het MoU behorende *bijlagen* niet geopenbaard;
- ii. ten onrechte zijn *de addenda* bij het MoU niet geopenbaard;
- iii. ten onrechte zijn *de bijlagen* bij de diverse addenda bij het MoU niet geopenbaard.

De hierboven genoemde stukken zijn onterecht niet meegenomen in het bestreden besluit nu deze stukken onder de reikwijdte van uw verzoek vallen. Zoals besproken tijdens de hoorzitting zullen de bij de aanvullende zoekslag aangetroffen documenten bij een aanvullend besluit worden beoordeeld. Uw bezwaargrond slaagt.

Documenten die (gedeeltelijk) buiten de reikwijdte vallen (ad b)

U voert aan dat gelet op de inhoud en afbakening van uw Wob-verzoek niet valt in te zien dat documenten die zien op overleggen over (het functioneren van) het MoU integraal buiten de reikwijdte van uw verzoeken zouden vallen. Daarnaast voert u aan dat niet is in te zien waarom bepaalde passages in documenten buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen. U geeft aan dat een nadere motivering ontbreekt zodat in strijd met het motiveringsbeginsel is gehandeld. U geeft tevens aan dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten.

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u aangegeven dat uw verzoek breed is bedoeld. Uw verzoek is in de primaire fase derhalve te beperkt opgevat. Zoals besproken tijdens de hoorzitting zullen de documenten die bij het eerdere besluit zijn beoordeeld als geheel buiten de reikwijdte van het verzoek, opnieuw worden beoordeeld. Mijn oordeel daarover zal in het hierboven genoemde aanvullende besluit worden opgenomen. Uw bezwaargrond slaagt.

Ten aanzien van de documenten waarin passages waren aangemerkt als informatie die buiten de reikwijdte van uw verzoek valt het volgende. Ik heb deze passages beoordeeld en ik besluit om deze passages (gedeeltelijk) openbaar te maken. Ik zal dit hieronder toelichten.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat om

persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers, functienamen en in één document persoonsvormen. Bij bepaalde documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt, omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om, openbaarmaking op grond van de Woo.

Door de toegenomen transparantie over overheidshandelen wordt deze uitzonderingsgrond nu anders toegepast dan voorheen het geval was. In sommige dossiers kan er een reden zijn om in het kader van democratische bestuursvoering, persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken. Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo gebeurt openbaarmaking van dergelijke persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd. Dit wordt gedaan om de privacy van de betrokken ambtenaren te beschermen. Daarom wordt ook de functienaam van een ambtenaar niet meer openbaar gemaakt. Dit is ook het geval als geen toepassing wordt gegeven aan de discretionaire bevoegdheid van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo. Zo wordt voorkomen dat als verschillende Woo-besluiten naast elkaar worden gelegd, de herkomst van de persoonlijke beleidsopvatting alsnog kan worden herleid.

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.e".

De inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit inspectie, controle of toezicht door bestuursorganen belemmert en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Dit is het geval als desbetreffende informatie betrekking heeft op de gebruikte methoden of technieken of openbaarmaking ervan de effectiviteit van de taak die het bestuursorgaan in dezen heeft, belemmert. Bij bepaalde passages uit de documenten 4.1, 7.1, 7.10, 9.1, 9.2 en 11.1 van de documenten van het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) is dit het geval. In dit geval gaat het om gegevens en informatie over grenscontroles en de gegevens en informatie daarbij in ogenschouw worden genomen. Openbaarmaking van deze informatie zou tot gevolg hebben dat de toezichthoudende en controlerende taak van mijn ministerie niet meer naar behoren zou kunnen worden uitgeoefend. Dergelijke informatie zou gebruikt kunnen worden om het grenstoezicht te ondermijnen. Ik wijs u in dit kader op de uitspraak van de Afdeling van 27 april 2011.¹ Ik vind het belang dat deze taak naar behoren kan worden uitgeoefend gelet op het

¹ ABRvS 27 april 2022, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2643.

voorgaande in dit geval zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid en maak deze informatie daarom niet openbaar.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.d".

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit de bescherming van concurrentiegevoelige gegevens schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Deze uitzonderingsgrond beschermt concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens/ fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. Ik moet afwegen of het belang van openbaarmaking opweegt tegen het belang om de bedrijfsgegevens/ fabricagegegevens te beschermen.

In bepaalde passages in document 7.10 van de DGM documenten staan bedrijfs- en/of fabricagegegevens. Uit deze gegevens kunnen wetenswaardigheden worden afgeleid met betrekking tot de bedrijfsvoering en werkprocessen van een onderneming. Concurrenten kunnen daar hun voordeel mee doen en dat is niet wenselijk voor de partij die de gegevens met de overheid heeft gedeeld. Openbaarmaking van deze informatie kan bedrijfseconomische schade berokkenen aan de betrokken luchtvaartmaatschappij. Ik vind dit belang zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.f".

Onevenredige benadeling artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo (ad c)

U voert aan dat zonder een nadere motivering niet valt in te zien dat openbaarmaking van de namen van luchtvaartmaatschappijen tot onevenredige benadeling van hun belangen zal leiden. U geeft hierbij aan dat het een feit van algemene bekendheid is dat naast KLM met geen enkele andere luchtvaartmaatschappij een MoU is afgesloten en dat openbaarmaking van de namen daarom geen benadelende werking in commercieel opzicht, noch schade aan de reputatie met zich brengt. U geeft aan dat dit te meer geldt voor de vier luchtvaartmaatschappijen wiens namen reeds zijn gepubliceerd naar aanleiding van de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam van 11 maart 2021. Bovendien geeft u aan dat de weigering van de namen van luchtvaartmaatschappijen inconsistent heeft plaatsgevonden in het bestreden besluit.

Voor zover uw bezwaargrond ziet op openbaarmaking van de namen van de luchtvaartmaatschappijen waarvan reeds bekend is dat zij hebben gepoogd om een MoU te sluiten met de Staat, heb ik besloten om deze informatie openbaar te maken.

Wat betreft de namen van overige luchtvaartmaatschappijen het volgende. Openbaarmaking van deze informatie zou voor deze luchtvaartmaatschappijen mogelijk resulteren in een onevenredige benadeling. Het feit dat gesprekken met bepaalde luchtvaartmaatschappijen niet hebben geleid tot afsluiting van een MoU dat voorziet in het verminderen van de aankomst op Nederlandse luchthavens van niet of onjuist gedocumenteerde personen, zou bij derden en aandeelhouders de indruk kunnen wekken dat dit komt doordat de luchtvaartmaatschappijen niet zorgvuldig handelen en/of zich niet aan geldende regelgeving houden. In een zienswijze is door een luchtvaartmaatschappij naar voren gebracht dat openbaarmaking van deze informatie voor deze luchtvaartmaatschappijen kan leiden tot reputatieschade en/of benadeling in commercieel opzicht. Ik vind dat de voorkoming van deze benadeling zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid en maak deze informatie daarom niet openbaar. Vorenstaande geldt eveneens voor de luchtvaartmaatschappijen waarvan in document 15.1 van de DGM documenten wordt aangegeven dat zij failliet zijn dan wel niet meer bestaan, nu beide luchtvaartmaatschappijen heden ten dage nog steeds bestaan.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.5".

Ten aanzien van de documenten 8, 91, 9.2 en 11.1 van de DGM documenten en de documenten 1, 2, 23 en 24 van de IND documenten nog het volgende. In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is onder meer vermeld dat de titels 2 tot en met 3b van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling die derogeert aan de werking van de Woo. Zoals reeds aangegeven in het bestreden besluit betreft een deel van de door u gevraagde informatie gegevens over rechtspersonen die door het Openbaar Ministerie zijn verkregen in een strafvorderlijk kader. Deze documenten bevatten namelijk gegevens over de behandeling van strafzaken tegen enkele luchtvaartmaatschappijen die herleidbaar zijn tot rechtspersonen. Dit maakt dat die gegevens strafvorderlijke gegevens zijn als bedoeld in de Wjsg. Deze informatie valt derhalve buiten de reikwijdte van de Woo. Dit geldt eveneens voor algemene gegevens, waarmee op zichzelf beschouwd niet de identiteit van een (rechts)persoon is te achterhalen, maar in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor de rechtspersoon dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd.² Uw grond slaagt gedeeltelijk.

Documenten ouder dan vijf jaar (ad d)

U voert aan dat een aantal documenten vijf jaar of ouder zijn en dat op grond van artikel 5.3 van de Woo derhalve dient te worden gemotiveerd waarom de in artikel 5.1, tweede en vijfde lid en de in artikel 5.2 van de Woo bedoelde belangen, ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.

- I. Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen art. 5.1, tweede lid, en onder i, van de Woo

² ABRvS 22 mei 2013, ECLI:RVS:2013:CA0634.

Met oog op het tijdsverloop van de documenten 2E, 2F, 12, 17, 20A, 21 en 22 van de IND documenten besluit ik om deze informatie openbaar te maken met uitzondering van de persoonsgegevens. Voor de motivering van de weigering van persoonsgegevens verwijs ik u naar de motivering onder het kopje "Documenten die (gedeeltelijk) buiten de reikwijdte vallen (ad b)" en de motivering onder 'III'.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Ten aanzien van document 20A geldt bovendien dat ik besluit om informatie te weigeren op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Voor de motivering verwijs ik u naar de motivering onder het kopje "onevenredige benadeling artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo (ad c)" hierboven. Uw grond slaagt.

II. Persoonlijke beleidsopvatting art. 5.2 van de Woo

De documenten 3.1, 10.3 en 15.1 van de DGM documenten en document 21 van de IND documenten bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Met oog op het tijdsverloop van deze documenten heb ik besloten om de persoonlijke beleidsopvattingen in document 21 openbaar te maken. Ten aanzien van de overige documenten blijf ik van mening dat het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, de persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken. Ik zal dit nader toelichten.

Het is van belang dat ambtenaren intern vrij met elkaar van gedachten kunnen wisselen over beleidskeuzes en -adviezen. Om te komen tot een effectieve besluitvorming is een zekere mate van vertrouwelijkheid nodig. Het gaat in dit geval om conceptversies van het MoU en verlengingen daarvan, alsmede om enkele passages die ambtelijke meningen bevatten. Wat de concepten betreft geldt dat in de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, er ruimte moet zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Het gaat dus om het (Rijks-)intern delen van informatie wat moet leiden tot een definitief document. Ik vind het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot een definitief document te komen, concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Dit kan alleen als ambtenaren erop kunnen vertrouwen dat hun meningen en concepten ook na vijf jaar in principe niet openbaar worden gemaakt. Ik acht het derhalve – ongeacht het tijdsverloop - niet in het belang van een goede en democratische rechtsorde om deze informatie openbaar te maken. Uw grond slaagt gedeeltelijk.

Ten aanzien van deze documenten overweeg ik bovendien als volgt. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is ook hier sprake van. Daarbij komt bovendien dat indien verschillende conceptversies van documenten in het publieke domein circuleren er onduidelijkheid kan ontstaan over welke versie de juiste/geldig is, hetgeen het goed functioneren van de Staat negatief beïnvloedt. Deze documenten maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren

van de Staat. Op de inventarisatielijst is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.i".

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

III. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer art. 5.1, tweede lid, en onder e, van de Woo

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Zoals reeds in het bestreden besluit is uiteengezet staan in diverse documenten persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt, omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. In de documenten staan (ook) persoonsgegevens van ambtenaren die herleidbaar zijn tot een persoon. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Ook na vijf jaar acht ik het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen doorslaggevend.³ Ik maak deze informatie derhalve niet openbaar. Uw grond faalt.

Ten aanzien van document 2 van de documenten van het Directoraat-Generaal Migratie nog het volgende. Ik heb geconstateerd dat ten onrechte een functie die niet herleidbaar is en tevens optreedt in de openbaarheid is geweigerd op grond van 5.1, tweede lid, en onder e van de Woo. Deze informatie maak ik derhalve voor alsnog openbaar.

IV. Onevenredige benadeling art. 5.1, vijfde lid, van de Woo

In document 15.1 van de DGM documenten en de documenten 2E, 2F, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 17, 20, 20A, 21, 21A, 22 en 23A van de IND documenten zijn op grond van het voorkomen van een onevenredige benadeling de namen van luchtvaartmaatschappijen geweigerd. Zoals reeds gemotiveerd onder het kopje "Onevenredige benadeling artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo (ad c)" besluit ik om de namen van de luchtvaartmaatschappijen waarvan reeds bekend is dat zij hebben gepoogd om een MoU te sluiten met de Staat openbaar te maken voor zover deze gegevens niet onder de wjsg vallen.

Ten aanzien van de overige luchtvaartmaatschappijen besluit ik om deze informatie voor alsnog niet openbaar te maken. Zoals reeds gemotiveerd vind ik dat de voorkoming van de benadeling zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid en maak deze informatie daarom niet openbaar. Het tijdsverloop doet hieraan niet aan af nu uit een zienswijze is gebleken dat openbaarmaking van deze informatie ook heden ten dage kan resulteren in een onevenredige benadeling. Uw grond slaagt gedeeltelijk.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaar gegrond ten aanzien van de bezwaargronden a en b. Ik verklaar uw bezwaar met betrekking tot bezwaargrond c gegrond voor zover dit ziet op de weigering van de namen van luchtvaartmaatschappijen waarbij het reeds openbare informatie is dat zij gepoogd hebben om een MoU te sluiten. Ik verklaar uw bezwaar met betrekking tot bezwaargrond d gegrond voor zover dit ziet op de toepassing van artikel 5.1,

³ Zie ook de artikelsgewijze toelichting (te raadplegen via: blg-1001898.pdf (officielebekendmakingen.nl)) p. 67.

tweede lid, en onder i van de Woo, de toepassing van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo met uitzondering van concepten en de toepassing van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo voor zover dit ziet op de weigering van de namen van luchtvaartmaatschappijen waarbij het reeds openbare informatie is dat zij gepoogd hebben om een MoU te sluiten. Ten aanzien van die onderdelen herroep ik het bestreden besluit.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Thans beslis ik hierover als volgt. Ik maak de documenten 2, 4.1, 4.3, 6.1, 7.1, 7.10, 8, 9.1, 9.2, 11.1, 12, 13, 15 en 15.1 van de DGM documenten en de documenten 2, 2E, 2F, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 17, 20A, 21, 21A, 22, 23A en 27 van de IND documenten gedeeltelijk openbaar.

Voor het overige verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit.

Wijze van openbaarmaking en publicatie

De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met deze brief de documenten per post en digitaal aan u toegezonden.

Plaatsing op internet

Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Vragen

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact opnemen met DWJZ.Administratieveondersteuningwjz@minjenv.nl. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op www.rijksoverheid.nl.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
namens deze,

*Strategisch Raadadviseur/coördinator juridische procedures
Sector Juridische zaken en wetgevingsbeleid*

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Amsterdam, postbus 84500, 1080 BN Amsterdam. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen bij de rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Woo

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Artikel 2.1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
document: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college; milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer; Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; publieke informatie: informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd.

Artikel 2.5

Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieuinformatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714

Artikel 5.2

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Artikel 5.3

Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar motiveert het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
12 mei 2023

Ons kenmerk
4655714